



我国城市社区服务业的发展现状、问题与对策

杨美景

城市社区就业是城市重要就业领域和再就业主渠道

1、对城市社区就业基本内涵的理解

在给城市社区就业下定义之前,首先应对城市社区这一概念有所了解。社区一词源于拉丁语,意思是共同的东西和亲密伙伴的关系。最早将社区一词作为一个专有名词提出的是德国社会学家滕尼斯。‘社区’概念自滕尼斯提出以来,人们赋予它的含义不断变化。城市社区就是由社会学的概念发展而来的,它是指聚集在城市范围内的社会群体和组织按照一定的规范和制度结合而成的社会实体。城市社区是城市社会活动高度聚集的地域空间。它以聚落作为自己的依托或物质载体,它是具有相对完整、相对独立意义的社会单位,是社会的构成单元,是具体、有限的地域社会共同体,是社会成员参与

社会活动的基本场所。在对城市社区有了初步认识的基础上,可以认为城市社区就业是指通过发展城市社区服务业,增加就业岗位,以解决社区居民就业问题的活动。

2、社区就业是城市重要的就业领域,更是我国下岗职工再就业的主渠道

社区就业是城市重要的就业领域。这是因为就业岗位是从人的需要产生的,与企业可以创造就业岗位一样,社区居民的需要也同样可以创造就业岗位。社区居民的需求主要是服务需求,由于城市社区具有人口高度集中的特征,社区居民对服务的需求是巨大的,潜力是无限的,所以能够产生许多新的就业岗位。也就是说,社区服务在就业方面具有容量大、领域宽、用人广、用工灵活、择业便捷等优势,有着巨大的社区就业潜力。

产业已经成为一个庞大的产业。在未来的几年内,我国动漫产业也将迅猛发展,对于人才的需求是大量的。但是,动漫教育不能一轰而上,要根据中国动漫产业发展以及中国动漫教育培养的实际情况,科学规划,合理上马,否则将不能培养出我国动漫产业所需的人才,或者造成资源和人才浪费。

2、动漫专业是新兴的学科,有着艺术与技术紧密结合的显著特点,因而世界各地的动漫教育呈现多样化、多元化的特点,一般可以划分为三大类:以计算机图形图像技术为基点的动漫技术院校;以创意艺术为目的的动漫艺术院校;以及用计算机图形

技术做工具的一些动漫应用型院校。因此,各大高校在动漫教育上应该有所为,有所不为,选择优势,趋避劣势,培养社会和企业所需的人才。

3、动漫人才的培养目前刚刚开始,要积极借鉴美国、日本、韩国等动漫产业发达国家的教育经验,同时,又要结合我国动漫产业发展的定位,及时发现问题,及时加以解决,培养适应我国动漫产业发展的又兼具鲜明特点的动漫人才。

(作者单位:厦门理工学院)

2000年3-4月,中国劳动和社会保障部(MOLSS)与联合国开发计划署(UNDP)合作,在沈阳、青岛、长沙、成都四城市对下岗职工再就业状况进行了抽样调查(以下简称“四城市抽样调查”)样本总量为6245份。据四城市关于社区服务需求状况的抽样调查(样本总量1624份),目前需要社区服务的家庭总计为34.1%,其中只有16.7%的家庭已经得到了这样的社区服务,还有17.4%的家庭处于等待状态。按此估算,这次调查显示四城市中各项服务累计可以提供大约200万个临时就业机会(这些就业机会有些是全职的、有些是按服务时间折算而成的,对于后者就业人员需要同时从事两个以上的工作或者服务两个以上的对象),而目前尚空缺100万个。以此推算,全国32个人口在百万以上的特大城市,43个人口在50-100万的大城市的需求,可提供的就业机会至少应在1500万个以上。再加上192个中等城市和400多个小城市,社区就业需求潜力就更为巨大。

我们说,精简冗员是中国正在进行的国有企业改革的重要内容,如何稳妥地安排国有企业富余职工的下岗和再就业,关系着社会稳定的大局。因此在我国经济体制转轨时期,充分发挥社区建设的作用,积极拓宽社区就业门路,引导和帮助更多的下岗失业人员在社区服务领域实现再就业,对于促进就业和再就业工作,解决当前突出的下岗失业人员再就业问题,具有重要意义。一些城市的成功经验也证明了社区是下岗职工再就业的主渠道。以湖南省为例,到2003年年底,全省2217个社区已基本建立社区劳动保障服务中心。全省共创建“最充分就业”社区449家,认定各类安置企业1378个,减免税收1.55亿元,吸纳安排下岗失业人员再就业14.4万人,认定省、市、县三级再就业基地481个,全部实行挂牌经营和重点保护。

我国社区服务业的发展现状与问题

1、社区服务业发展对促进就业和再就业的重要作用

所谓的社区服务就是一项社会区域性的便民措施。在我国,就城市而言,社区服务是指地方政府倡导,以街道居民委员会等基层性质社区组织为依

托,为满足社区成员的多种需要,解决社区问题而开展起来的具有社会福利的新兴事业。1986年,为配合城市经济体制改革,民政部首先倡导社区服务,旨在开展以民政对象为主的城市福利服务和便民利民服务。从此之后,社区服务进入千家万户,深受群众欢迎,为方便城市居民生活起到了积极的作用。

随着国家大力推进社会保障制度社会化,原先由单位承担的社会保障义务逐渐向社会剥离,企业退休人员的社会化管理和服务、下岗失业人员再就业、社区教育、社区文化、社区体育、社区卫生都进入了社区服务中心的工作范畴。社区服务也由原来单一的为老年人、残疾人和其他特殊群体及广大社区居民群众便民利民服务逐渐转向多元化的服务功能。也就是说,随着经济体制改革的深化和政府职能的转变,社区将承担越来越多的社会管理和 service 功能,社区服务必将走向行业管理,最终建立社区服务业。另外,随着城市居民收入水平的不断提高,生活节奏的日益加快,以及人口结构老龄化趋势的日益明显,也要求提供高质量和全方位的社区服务。上述情况使得社区服务业拥有巨大的需求市场,因而可以提供大量的就业岗位。所以说,发展社区服务业对促进就业和再就业具有重要的作用。

在我国,目前社区服务项目,一般对规模经济、资本投入的要求都不算高,工作岗位对从业人员的文化素质和职业技能的要求也相对较低,对于绝大多数城市居民,特别是下岗职工,只要经过短期的职业培训就能达到上岗的要求。可见,这种“低门槛”十分有利于下岗职工、失业人员重新进入新的职业岗位。以北京为例,2001-2003年,北京通过社区服务领域,为下岗失业人员开发、置换有效的社区居民服务的一般性劳务服务岗位就达30万个,而同期下岗失业人员的数量是39.16万人。

2、目前我国社区服务业的发展现状与问题

由于我国第三产业的发展滞后于经济整体发展水平,因此,目前我国社区的第三产业并不发达,社区服务业和社区就业发展相对落后。在过去20多年推进工业化的进程中,随着第二、三产业在国民经济中的比重上升,中国第一产业劳动力逐步向第二、三产业转移,在第一产业就业的劳动力比重



已由 1978 年的 70% 下降到了 2003 年的 49.1%。与此同时,在第二产业和第三产业的就业人口比重则分别由 17.3% 和 12.2% 上升到了 21.6% 和 29.3%。但是,目前中国第一产业就业比重依然太高,不仅大大高于发达国家,也明显高于许多发展中国家。与此相反,中国第三产业吸纳的劳动力比重又明显偏低,既显著低于发达国家,又低于许多发展中国家。例如,2000 年西方七大工业化国家在第三产业就业的劳动力比重平均为 68.2%,马来西亚为 49.5%,印尼为 38.9%,泰国为 32.2%。由于第三产业落后,我国社区就业岗位开发也存在不足。发达国家的社区就业份额为 20%~30%,发展中国家的社区就业份额为 12%~18%,而我国只有 3.9%。

目前我国城市社区服务在运行过程中存在很多新问题,制约了社区服务的进一步发展。这些问题除了表现为市场狭小、服务水平低、低档次、分散化、甚至是个体化、社区服务与社会保障体系相脱节、缺乏对劳动者劳动权益的保护,以及社区就业者将劳务服务作为过渡性、临时性对策等方面以外,还主要表现在发展社区服务与强化部门管理上的冲突。

促进社区服务业健康发展的若干建议

要真正把社区就业拓展成为再就业的主渠道,不仅需要进一步开发社区功能,完善社会化服务,还要将开发社区就业岗位同社区建设相结合,统筹规划,积极开发培育社区服务业,以大力开发新的就业空间。为此,建议从以下几个方面来促进社区服务业的健康发展。

1、重视政府在社区服务业发展中的作用

政府在我国社区服务业刚刚起步时期将起着十分重要的作用。政府在社区服务业发展中的作用主要表现为以下几个方面:(1)制定相关政策。政府有关部门应会同工商管理部门重新制定和协调好《有关发展社区服务业和便民服务业的若干政策》;(2)落实相关优惠政策,改善社区服务业的发展环境;(3)发挥引导作用。一方面引导社区居民改变消费态度,在经济条件允许范围内适度进行社区服务消费以改善和提高自己的生活质量;另一方面引导下岗职工转变就业观念,树立职业平等和劳动光荣

的观念,积极从事社区就业;(4)增加用于促进就业的资金投入,特别要增加用于社区服务网点和设施建设的资金投入,为开发较多的就业岗位创造条件;(5)强化就业技能培训。积极开展以增强就业和创业培训的实用性和有效性以及提高社区就业和创业能力为目标的培训;(6)尽快建立与正在蓬勃发展的灵活就业形式相适应、与社会保障目标模式相衔接的社会保险制度,依法将城市社区就业人员也纳入基本养老保险、医疗保险和失业保险。

2、建立完善的社区服务体系

逐步建立起与市场经济体制相适应,与城市社区功能、地位、作用相配套的,无偿服务、低偿服务和有偿服务相结合,服务门类齐全,服务质量和水平较高,服务管理科学的社区服务体系。具体而言,建立完善的社区服务体系应从以下八个方面着手:(1)要把社区服务建设成为一个充满活力的自运转系统。主要包括福利性服务、行政事业属性服务和商业性服务这三个子系统;(2)理顺区、街社区服务中心的工作职能。把应由社区服务中心承担的职能由社区服务中心承担,不应由社区服务中心承担的工作归到对口科室,实行垂直管理,对口负责,避免职能与科室错位,这样才能管理到位,服务到位;(3)加大力度,促进社区服务中心成为社区服务的管理中心。要把发展社区服务纳入民政工作和街道工作的重要日程,把区、街社区服务中心的创建、发展、管理作为社区服务工作的主要框架和主体,把家政服务作为“亲民工程”的载体,把委办便民服务业作为发展第三产业的经济增长点,抓好抓实;(4)建立和完善市、区、街道、居委会四级社区就业服务信息网络体系和就业服务机构;(5)大力拓





展面向社区所有成员的有偿商业服务,使社区经济向第三产业方向发展;(6) 加快社区服务资金筹措的社会化。改革社会福利资金来源的单一渠道,采取社会集资,有奖募捐,个体捐助,街道居委会筹措等解决社区服务资金问题;(7) 开展社区工作专业教育,培训社区服务工作人员,推动社区服务工作向专业化方向发展。政府有关部门应致力建立与国际接轨的社会工作者职称序列、岗位序列及人才培养机制;大力促进各种专业社会工作机构的发展,以承接政府、企业、事业单位等剥离出来的一部分社会服务、社会教育、社会矫治职能;还要将专业化社会工作机构同社区自治组织(如居民委员会等)的工作职能明确分开;(8) 建立社区服务工作评价指标体系和目标管理体系。

3. 加快社区服务的社会化、市场化和产业化步伐

(1) 要加快社区服务社会化的步伐。民政部门提出社区服务走社会化道路,是指要在服务对象、资金来源、服务机构的所有制结构、服务队伍建设和服务管理等方面都突破传统民政工作的狭窄界限,面向全社会实现服务的社会化。因此要加快社区服务社会化的步伐,最主要的是要发动全社会来共同参与和共同投入,特别是要鼓励个体、私营、外资等非公有制经济的参与和投入;(2) 要加快社区服务市场化的步伐。社区服务的市场化,是指发展社区服务不能脱离社会主义市场经济这个大环

境,而必须按照市场需求,遵循市场经济规律,不断去占领和开拓服务市场,从中获得较好的社会效益和经济效益。因此要加快社区服务市场化的步伐,社区服务的发展方向就应以寻找和满足社区居民的需求为主,也就是说,社区居民需要解决什么就开展什么活动;(3) 要加快社区服务产业化的步伐。社区服务的产业化是指社区服务工作从行政性经营到市场化经营;从事业化管理到企业化管理;从非经济实体到经济实体;从财政维持到自负盈亏的过程,是市场经济条件下社区服务业发展的较高境界。因此要加快社区服务产业化的步伐,首先要建立起以社会筹集为主,政府资助为辅的多层次、多途径、多种经济成分并存的社区服务业投资体制,鼓励民间组织、个人兴办各类社区服务实体。其次,社区服务主体要多元化。要引入市场多种机制的服务载体进入社区,开展针对全部社区居民的多元化社会服务。再次,社区服务要实体化。不仅原先那些属于民政部门或“社区服务中心”直接经营管理的传统服务项目,要从主管机构脱离出来逐步实现实体化,而且那些有市场需求且有发展潜力的现代服务项目,一开始就要实体化,这样才能为社区服务产业化的实现奠定坚实的物质基础。最后,社区服务要规模化。社区服务规模化可以进一步降低社区服务成本和服务价格,刺激消费,扩大需求,使社区服务走上良性循环,促进社区服务产业化的形成和发展。

4. 吸引专业人才加盟社区服务,提高社区服务的专业化水平

社区服务人员的多少和专业化程度,直接决定了社区服务项目的数量和质量。目前我国社区服务项目偏少,而且体力劳动和经验性的服务远多于知识和技能含量高的专业化服务。社区居民急需的一些专业化服务,如老年人的心理与行为辅导、问题青少年的行为矫治与辅导、暴力家庭与单亲家庭的辅导与治疗等知识含量较高的专业化服务,由于缺少专业人才而至今没有或很少开展起来。因此为了满足社区居民日益增长的专业服务需求,必须采取有效措施,以增加社区服务中的专业人才的供给。

(作者单位:厦门大学经济研究所)